

依宪执政关键何在

文 / 莫纪宏

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),旗帜鲜明地提出了“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”的政治主张,正确地处理了“依法执政”与“依宪执政”两者之间的相互辩证关系,突出了“依宪执政”在“依法行政”中的核心地位,是执政党贯彻落实“党在宪法和法律范围内活动”原则的重要行动纲领,对于全面推进依法治国,将党的领导贯彻到全面推进依法治国的全过程和各方面具有非常重要的现实的指导意义。《决定》将“依宪执政”的重要性提升到了前所未有的高度,表明了执政党对作为国家根本法的宪法的法律尊严和权威的充分尊重,是执政党领导人民制定宪法、带头遵守宪法的宪法意识的高度体现,是执政党坚持走中国特色社会主义法治道路,坚持理论自信、制度自信和道路自信的最重要的政策导向。

“依宪执政”的概念从正式提出到被《决定》最终加以充分肯定,经历了一个内涵及价值不断发展的过程。“依宪执政”从一开始就是作为“依法行政”的一个最重要的特征被提出来的。早在党的十六大报告中就从“改革和完善党的领导方式和执政方式”的角度第一次正式提出了“依法执政”的要求。十六大报告指出:“坚持依法执政,实施党对国家和社会的领导”。与此同时,十六大报告还进一步要求执政党要“善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来,不断提高依法执政的能力”。“依宪执政”概念是胡锦涛同志在纪念全国人大成立50周年大会上的讲话中第一次被明确提出,他指出:“依法治国

首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政”。从胡锦涛同志上述讲话精神来看,“依宪执政”概念的提出是与“依法执政”紧密结合在一起的,“依宪执政”被视为“依法执政”的一项重要工作,在保证“依法执政”过程中具有极其重要的地位。“依宪执政”概念在党和国家领导人的讲话中再度被提出是2012年12月4日习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话。习近平总书记“12·4”讲话指出,“依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政”,这一论述对“依宪执政”在“依法执政”中的核心作用作了明确的肯定性结论,也就是说,“依法执政关键是依宪执政”是一个毋庸置疑的事实,执政党坚持“依法执政”必须首先“依宪执政”。习近平总书记对“依宪执政”与“依法执政”相互关系的最新阐述,在2014年9月5日在纪念全国人大成立60周年大会上的讲话中又得到了进一步明确的重申。习近平总书记在“9·5”讲话中强调指出:“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。在上述讲话中,“依宪执政”与“依法执政”之间的辩证关系已经成为无可争议的事实,而当下最需要解决的就是如何“坚持依宪执政”,并通过“坚持依宪执政”来实现“坚持依法执政”的目标。党的十八届四中全会通过的《决定》全面肯定了习近平总书记在“9·5”讲话中关于“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”的论述,为从理论和实践两个层面科学合理界定“依宪执政”与“依法执政”的相互关系,强化作为国家根本法的宪法在执政党依法执政中的重要作用提供了最基本的政策依据。

“依宪执政”概念从提出到《决定》加以明确肯定成为指导执政党依法执政的行动纲领,经历了理论和实践两个层面不断探索的过程,最终成为以习近平同志为总书记的党中央治国理政和管党治党的重要依据,它反映了执政党对“依宪执政”在全面推进依法执政中重要作用的清醒认识和对执政党推进依法执政工作各项政策走向的准确把握,是执政党依法执政的重要“抓手”和最有效的实现路径。

现行宪法正式施行三十二年来,宪法作为根本法在我国政治生活和国家生活中起到了举足轻重的作用,是新时期“治国安邦”的“总章程”。基于现行宪法的规定,到2010年底建成了具有中国特色社会主义法律体系;依据宪法建立起来的我国根本政治制度——人民代表大会制度在实践中运转良好;公民的基本权利立法保障和司法救济得到了加强;宪法实施的监督也取得了一定成绩。这一系列成就都充分表明了中国共产党领导人民制定了宪法,并且在实践中保障和推动了宪法的实施。

当然,相对于一般法律实施工作而言,我国的宪法实施工作还需要进一步加以改进和完善。《决定》将宪法实施工作的重点放在两个方面:一是完善全国人大及其常委会宪法监督制度,二是健全宪法解释程序机制。《决定》的上述规定是根据当下我国“依宪执政”中存在的主要问题有针对性地强调的,具有实效性,它的核心要求就是全国人大常委会在维护宪法权威,保证宪法实施,全面推进依宪治国和依宪执政方面负有重要的使命。

在中国特色社会主义民主政治体制下,坚持“依宪执政”最大的理论和实践意义就是要把权力关进制度的笼子,从而有效地推进执政党的各项政治主张,实现依法执政的各项政策目标。可以说,坚持“依宪执政”关键就是要将权力关进制度的笼子。习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议讲话时指出,要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障

机制。他强调,各级领导干部都要牢记,任何人都没有法律之外的绝对权力,任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。习近平总书记关于“把权力关进制度的笼子”的论述可以说从理论上揭示了“依宪执政”的核心内涵及意义。为什么执政党要坚持“依宪执政”呢?关键的一点就是要依托宪法所规定的反对特权和人人平等原则以及实现这些原则所建立起来的基本宪法制度,真正有效地解决实践中存在的执政党中少数人以权谋私、腐败堕落的问题。

宪法作为国家根本法,其自身最大的法律特征就是运用制度来控制权力,这种制度特征恰恰解决了“把权力关进制度的笼子”的难题。对于“把权力关进制度的笼子”问题,《决定》在提出“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”的要求基础上,对如何通过制度来控制权力,提出了若干具体的制度改革措施,规定:“依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度规定,着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任,对任何腐败行为和腐败分子,必须依纪依法予以坚决惩处,决不手软。”

我们有理由相信,只要我们坚持“依宪执政”这个大的原则不动摇,只要我们坚定走中国特色社会主义法治道路的信心和决心不松懈,我们就一定能够在以习近平同志为总书记的党中央领导下,通过采取全面推进依法治国的各项法治工作的有效制度措施,打破西方资本主义“宪政民主”的神话,走出一条真正属于中国人自己的社会主义民主和社会主义法治发展道路。

(作者:中国社会科学院法学研究所副所长,中国法学会宪法学研究会副会长,研究员)

责任编辑:高斌